COMISIÓN DE HACIENDA

(Sesión celebrada el día 27 de diciembre de 2017).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 9:20).

–La Comisión de Hacienda del Senado tiene a consideración la carpeta n.º 997/2017, sobre inclusión financiera, específicamente, algunos artículos desglosados de la Rendición de Cuentas. Tenemos el gusto de recibir a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, a quienes damos la palabra.

SEÑOR VALLCORBA.- Buenos días a todos.

Los artículos a los que vamos a hacer referencia fueron desglosados de la Rendición de Cuentas y tienen que ver con la Ley de Inclusión Financiera.

El primer artículo refiere a una modificación que está planteada para el caso de los beneficios sociales, en particular para las asignaciones familiares, y responde a una dificultad operativa que tenía el Banco de Previsión Social para poder cumplir con lo que disponía la ley, dado que con respecto a las asignaciones familiares que fueron otorgadas antes de su vigencia, no se contaba con los datos necesarios como para proceder a la apertura de las cuentas o de los instrumentos en caso de que el beneficiario no eligiera por sí mismo. A los efectos de no discontinuar el pago de estos beneficios sociales, junto al Banco de Previsión Social entendimos conveniente prever que esta disposición comenzara a regir para las nuevas asignaciones familiares, es decir, para las que se concedan a partir del 1.º de enero de 2018. Por lo tanto, el artículo 1º. modifica el artículo 17 de la Ley n.º 19210. Y se agrega un inciso que establece que quienes cobraban este beneficio con anterioridad al 1.º de enero del 2018, mantienen el derecho a poder elegir cobrar por medio de una cuenta o un instrumento de dinero electrónico.

El artículo 2.º, en línea con la modificación planteada por el artículo 1.º, modifica también el artículo 18 de la Ley n.º 19210 y lo adapta al nuevo esquema. Originalmente, este artículo 18 refería al cronograma de incorporación que había sido definido. De acuerdo a lo que se propuso en el artículo 1.º, en la medida en que esto rige para los nuevos beneficios, en particular para las nuevas asignaciones familiares a las que se acceda a partir de enero del 2018, se ajusta la redacción del artículo 18 a este nuevo esquema de pago.

SEÑOR MICHELINI.- Entonces, ¿se quita el acápite del artículo 18 existente porque ya no tiene razón de ser?

SEÑOR VALLCORBA.- Exactamente. Además, se establece que quienes cobraban antes del 1.º de enero de 2018 tienen derecho a elegir y que quienes lo hagan a partir de esa fecha también tienen ese derecho, pero en caso de que no lo hagan el instituto de seguridad social lo hará por ellos.

Esto en cuanto a los dos primeros artículos que forman parte de este proyecto de ley que modifica los temas relativos al pago de beneficios sociales, en particular las asignaciones familiares.

SEÑOR MICHELINI.- Se ha dicho que el instituto de seguridad social elige por el beneficiario y me gustaría saber si luego de cierto tiempo éste último puede elegir por sí mismo o no hay posibilidades de cambiar.

SEÑOR VALLCORBA.- La reglamentación ya prevé un esquema para el caso de las pasividades, que tenían un régimen similar.

(Intervención fuera de micrófono, que no se escucha).

–Como el punto ya quedó claro, continúo con el resto de los artículos.

El artículo 3.º corrige una omisión que se produjo cuando se modificaron los artículos 40 y 41 de la Ley de Inclusión Financiera. El artículo 40 refiere a la compraventa de inmuebles y, el 41, a la adquisición de vehículos motorizados.

Se hicieron algunos ajustes, entre otras cosas, se eliminó el efecto de los incumplimientos previstos por la ley, que llevaban a la nulidad del acto. Eso se corrigió y se ajustó la redacción de los artículos 40 y 41 en función de eso cambios. Sin embargo, como en ese momento la redacción del inciso final del artículo 41 quedó sin corregir, ahora, de alguna manera, se completan las modificaciones realizadas a través de la Ley n.º 19478 y se la ajusta. Simplemente se hace espejo con el artículo 40 y se prevé que, aún en el caso de que exista un incumplimiento sustantivo –o sea cuando se paga, en este caso, la compraventa de un vehículo con medios de pago diferentes a los previstos por la ley– igual se puede hacer la inscripción definitiva de la transacción, una vez abonada la multa correspondiente.

Esto es simplemente para corregir y ajustar la redacción del artículo 41 que no había quedado bien cuando se eliminó la consecuencia de los incumplimientos que llevaban a la nulidad del acto.

Los artículos 4.º y 5.º refieren al Programa de Ahorro Joven. Como recordarán los señores senadores, este programa se previó en la Ley de Inclusión Financiera y establece un conjunto de beneficios, concretamente, subsidios que pueden llegar hasta el 30 % de lo que ahorren los trabajadores, con destino al acceso a una vivienda.

De acuerdo a lo previsto por la ley, el programa tenía una vigencia de seis años, pero los ahorros podían realizarse solo durante los primeros cuatro años de vigencia del programa. Esto era así porque se consideraba conveniente dejar un tiempo para que después pudiera ejercerse la opción referida a la solución habitacional, ya sea una compraventa o un arrendamiento.

Ahora bien; en coordinación con la Agencia Nacional de Vivienda entendimos conveniente plantear una prórroga del plazo vigente para realizar estos depósitos. Ahora se prevé la inscripción de cuentas hasta el 31 de diciembre de 2018 y que se computen los ahorros allí depositados, hasta el 30 de junio de 2020. De esa forma damos un horizonte de más tiempo al conjunto de trabajadores que han accedido al Programa de Ahorro Joven, para que sigan realizando los ahorros en sus cuentas e, inclusive, la posibilidad de que quienes no lo han hecho hasta el momento, puedan inscribirse y ahorrar hasta junio de 2020.

Por otro lado, en el artículo 4.º se agrega la posibilidad de que se admitan otros instrumentos de ahorro.

La ley, en su redacción original, establecía exclusivamente que el ahorro se podía realizar a través de cuentas en instituciones de intermediación financiera, y aquí se habilita la posibilidad de realizarlos en otros instrumentos administrados por agentes regulados y supervisados por el Banco Central del Uruguay. Esto es así porque algunos actores estaban interesados en ofrecer instrumentos de ahorro con este destino y, de alguna manera, se quiere dejar abierta esa posibilidad.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Cuáles serían esos mecanismos de ahorro?

SEÑOR VALLCORBA.- Fundamentalmente, quedaría abierta la posibilidad de que se incorporen los fondos de inversión como un instrumento en el cual uno pueda ahorrar con una lógica similar a la de una cuenta bancaria, es decir, manteniendo todos los requisitos en cuanto a la periodicidad de los ahorros, el período de ahorro y el destino de los ahorros hacia la adquisición de una solución habitacional, pero permitiendo que se pueda ahorrar en otros instrumentos que no sean solo cuentas bancarias, en todos los casos administrados por agentes supervisados y regulados por el Banco Central del Uruguay.

Por último, el artículo 6.º ajusta las disposiciones vinculadas a la interoperabilidad de las redes de pos.

Simplemente para hacer un repaso de cómo se fue avanzando en esta materia, decimos que previo al año 2014 existía un mercado sin interoperabilidad. Esto implicaba, por ejemplo, que las tarjetas más chicas no podían pasar por las redes de pos dominantes y con mayor presencia en el mercado y, al mismo tiempo, las tarjetas más grandes no permitían que sus tarjetas pasaran por las redes chicas. Esto distorsionaba la posibilidad de que en los dos mercados –en el de las redes de pos y en el de las tarjetas– surgieran nuevos emprendimientos que, de alguna manera, compitieran con los principales jugadores ya instalados en estos mercados. En particular, hay que tener en cuenta que los propietarios de la principal red de pos –POS2000– son los principales emisores: visa, master, oca, diners y cabal. Por lo tanto, se daba un uso de esas posiciones dominantes en ambos mercados para limitar la posibilidad de que surgiera competencia de otros actores.

En el artículo 14 de la Ley n.º 18910 se estableció la facultad del Poder Ejecutivo de reglamentar la interoperabilidad. Precisamente, esto se concretó en el año 2014 a través de un decreto reglamentario que estableció la necesaria interconexión e interoperabilidad entre las redes y de estas con los medios de pago. Fundamentalmente, se basó en tres principios. Por un lado, la obligatoriedad; esto significa que cualquiera de las partes le puede solicitar a la otra pasar por el pos. Una tarjeta, por más chica que sea, tiene derecho a solicitarle a una red para pasar por ella. Por otro, la no discriminación. No solo hay que garantizar que se pueda pasar por la red, sino que también deben respetarse ciertas condiciones equivalentes, sobre todo económicas. Y, por último, el acuerdo de partes. Se preveía que, en caso de que no existiera acuerdo, la Ursec era el organismo que terminaba laudando cuando existían diferencias.

Esto permitió avanzar en forma importante y resolver muchos de los problemas que caracterizaban este mercado. En particular, hoy todas las tarjetas chicas pueden pasar por la red principal. Esto significa que, de alguna manera, fueron puestas en igualdad de condiciones con respecto a los grandes jugadores en el mercado de las tarjetas.

Si bien se avanzó en lo que refiere a las redes de pos, todavía existen algunas dificultades. En concreto, las tarjetas principales sostienen que si bien estarían obligadas a que sus productos pasen por las redes chicas, no están dispuestas a reconocer un costo por el servicio que les brindan las redes, que refiere a la posibilidad de utilizar las tarjetas como medio de pago. Esto dificulta la posibilidad de que surjan competidores más chicos en el mercado de las redes de pos, porque si las tarjetas principales –que son las que tienen mayor operativa– no pagan por el servicio que brindan, es muy difícil que esa operación se pueda sustentar. Por eso creo que es sano que, además de incorporar al esquema legal estos principios que estaban en el decreto reglamentario –de no discriminación, de acuerdo entre partes y que establecen que ninguno puede negarse a la interoperabilidad y a la interconexión–, también se especifiquen los criterios con los que la Ursec tiene que actuar en el caso de que no haya acuerdo. Se establecen entonces los principios que guiarán la acción de la Ursec, que tienen que ver con promover y defender la competencia, la eficiencia y el desarrollo del mercado. Al mismo tiempo, para resolver el problema que quedó pendiente de la actual reglamentación, se plantea que cuando no haya acuerdo entre las partes y sea la Ursec la que tenga que establecer las condiciones, esta fijará la tarifa que deberán abonar los adquirentes, o sea quienes administran los medios de pago frente a los comercios, independientemente de quien haya solicitado la interconexión. De esta forma se asegura que los grandes jugadores del mercado de las tarjetas paguen a las redes de POS por los servicios que estas redes chicas les están brindando. Por lo tanto, se establecen los criterios que debe seguir la Ursec para este tipo de intervención, planteando que se deben considerar los diversos componentes de costo de los actores intervinientes y las tarifas vigentes para servicios equivalentes en el mercado local, así como en otros mercados comparables. De esta manera se termina de completar un marco regulatorio claro. Se fijan reglas de juego claras para todos los actores y se genera una situación de mayor equilibrio, en particular para los jugadores más pequeños de estos mercados, que les permita tener espacio, posibilidades de desarrollarse y competir frente a los grandes jugadores que tenemos en estos mercados.

SEÑOR MICHELINI.- Quiero formular dos preguntas sobre este artículo.

En primer lugar, los grandes emisores de tarjetas, cuando usan su propia red pagan por ese uso. ¿Es así?

La segunda pregunta es si a futuro –no ahora ni con este proyecto de ley– no sería conveniente que quienes tengan las redes, o sea las carreteras, sean los mismos dueños de los emisores de tarjeta. Creo que siempre se va a dar esa situación en la que, aunque esté la ley de no discriminar, exista discriminación.

SEÑOR VALLCORBA.- Son muy buenas preguntas.

La principal red de POS que tenemos es POS2000, cuyos propietarios son los principales sellos, es decir, las principales tarjetas. Al día de hoy, las tarjetas no pagan a POS2000 en tanto son los dueños de esa red. Esa es la situación que tenemos al día de hoy. Por otra parte, POS2000 sí les cobra a las tarjetas chicas para utilizar su red de POS. El criterio de no discriminación vigente implica que esa situación debería corregirse. En definitiva, para que la solución sea no discriminatoria, si una tarjeta –por ejemplo, una de las dueñas de POS2000– no paga a POS2000, no se le podría cobrar a ninguna otra; de lo contrario, existiría una situación de discriminación de las tarjetas chicas con respecto a las otras. Dado el peso que tienen estos jugadores, esa lógica de funcionamiento podría llevar a que nadie se cobre y que solo pueda brindar el servicio quien tenga espalda para desarrollarlo.

Con esta nueva redacción se busca explicitar que por el servicio que brindan las redes de POS se asuman una serie de costos vinculados a tener esa carretera con todos los requisitos de seguridad necesarios para que el sistema funcione. Así como POS2000 les cobra a las tarjetas chicas, también deberá cobrarles a los sellos grandes y, al mismo tiempo, los sellos grandes tendrán que pagarles a las redes chicas, de la misma manera en que hoy las tarjetas chicas les pagan a las redes. La idea es que se reconozcan los costos de proveer este servicio y que las condiciones económicas no terminen siendo un motivo para que el mercado no deje lugar para que los emprendimientos más chicos puedan competir con los más grandes. A partir de esta nueva redacción, POS2000 debería cobrarles a sus dueños por el servicio que brinda, tratando de distinguir, independientemente de la propiedad, dos mercados distintos y dos servicios diferentes.

Con respecto a la segunda consulta, este problema que estamos teniendo en Uruguay se plantea en toda la región. De hecho, hay muchos casos similares en Argentina, en Chile y hasta en Brasil. En algunos de estos países se ha recorrido el camino de separar los mercados. Por ejemplo, en Argentina está el caso de Prisma –no sé si los señores senadores lo habrán escuchado nombrar–, que era propiedad de un conjunto de los principales emisores y, en el marco de la ley de defensa de la competencia que tiene ese país, se estableció la necesidad de desinvertir; quiere decir que Prisma termina siendo dueño de un único emisor y no de un *pool* de inversores. El problema principal no está cuando hay una relación de propiedad en los servicios que se brindan en cada uno de esos mercados, sino cuando un conjunto de actores se nuclean y, además de ser los principales en un mercado, son dueños del principal actor en el otro. Ese tipo de acuerdo no ayuda a que aparezcan nuevos competidores.

En el caso de Uruguay, esto podría llevar a que en lugar de que los dueños de POS2000 sean los cinco principales emisores, haya un único dueño, lo que generaría mejores condiciones para competir. En el actual marco legal de defensa de la competencia no hay una resolución que obligue a vender, a desinvertir o a establecer que haya un único propietario en estas actividades. Por lo tanto, estamos buscando una solución por este lado que nos va a llevar a resultados favorables y, así como tres años después de ser implementado el decreto reglamentario hoy estamos proponiendo estas modificaciones a partir de cómo fueron reaccionando los distintos actores en el mercado, dentro de un tiempo tendremos que evaluar si estos cambios que estamos planteando permiten que los pequeños de alguna manera se vayan haciendo espacio. En el mundo el mercado está muy concentrado, son pocos jugadores y con mucho poder económico, así que hay que ir monitoreando muy de cerca estas disposiciones para permitir que surjan nuevos actores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos su asistencia y las explicaciones que nos han brindado.

SEÑOR VALLCORBA.- Muy feliz año para todos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias, igualmente.

(Se retira de sala la delegación del Ministerio de Economía y Finanzas).

–En consideración el proyecto de ley de inclusión financiera.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–8 en 8. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Queda aprobado el proyecto de ley.

Se propone al señor senador Michelini como miembro informante.

Se va a votar.

(Se vota).

–7 en 8. **Afirmativa.**

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 9:45).